

第二章 失業保險相關文獻之探討

第一節 失業之定義與類型

保險制度的產生係為了分散風險，失業保險亦不例外，此一制度旨在分散失業風險，使勞工在遭遇失業而喪失所得時，得領取給付以維持最低基本生活。故在討論失業保險之前，需先對失業保險之風險——即失業，做一探討。因此本章首先探討失業之定義與類型，接續再探討失業保險之定義與類型、理論、。

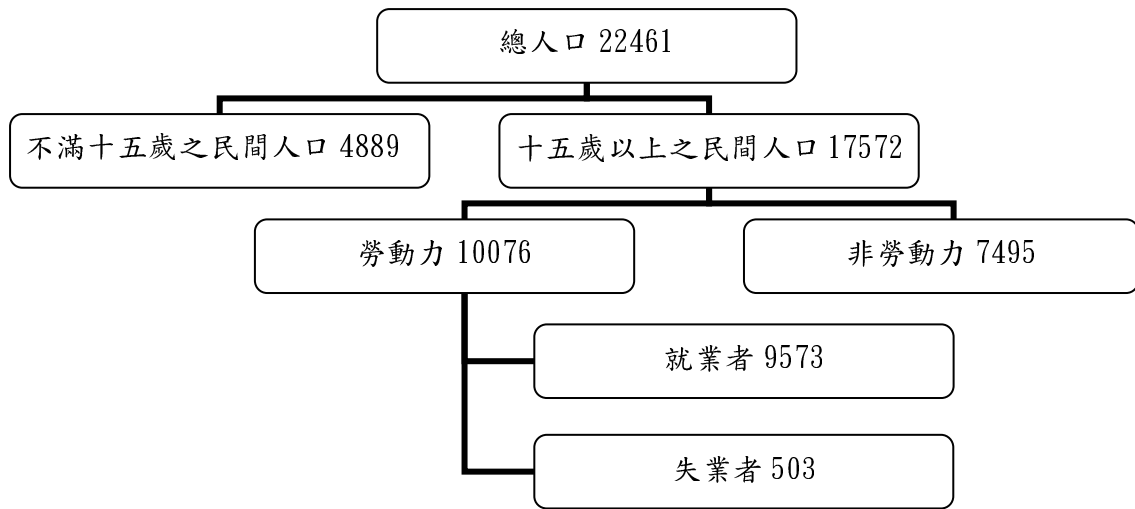
一、失業之定義

在勞動市場上，一般將十五足歲以上、六十四歲以下的人口稱為勞動人口，而勞動力則是指其中有能力參與生產活動且積極尋找工作的民間非監管人口¹。勞動力可再區分為兩大類：就業（employment）與失業（unemployment），按照勞動力調查之定義，就業指的是在某一特定週（稱資料標準週）擁有一份有酬的工作，或者在自己家庭的事業（農事、看店、工廠幫忙等）裡工作十五小時以上的無酬家屬工作者。

全部的勞動力中，不屬於就業者，就稱為失業，其定義如下：一個人十五足歲以上、六十四歲以下，現在沒有工作但可以馬上工作、且正在找工作，即是失業者。特別要強調的是，失業者必需是「正在找工作」，因此如果某人有工作、想工作也可以馬上工作，但因為某些原因並未積極尋找工作者並非是失業，而是歸納為「非勞動力」，另外，一個對現有工作不滿意者，騎驢找馬地尋找工作，也不算屬於失業、而是就業。依據行政院主計處「人力資源調查」資料顯示，我國 2003 年平均勞動力的結構如下圖所示：

¹ 張清溪等著（1991），經濟學—理論與實務，雙葉書局，頁 212。

圖一 台灣 2003 年平均人口與勞動力結構圖



單位：千人。

本圖由作者依據行政院主計處「人力資源調查」資料自行整理。

如圖一所示，根據行政院主計處 2003 年「人力資源調查」結果，我國在 2003 年之平均總人口數約為二千二百四十六萬人人，十五歲以上之民間人口約為一千七百五十七萬人，其中勞動力人口約為一千零七萬六千人，而勞動人口中就業人數約為九百五十七萬三千人，失業人數約為五十萬零三千人。

失業率是用失業人數除以勞動力，我國 2003 年的平均失業率為 4.99%，表一為各主要國家近五年來之失業率。

表一 主要國家（地區）失業率比較

單位：%

年別 國別	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
台灣	2.60	2.72	2.69	2.92	2.99	4.57	5.17	4.99
香港	2.8	2.2	4.7	6.2	4.9	5.1	7.3	7.9
日本	3.4	3.4	4.1	4.7	4.7	5.0	5.4	5.3
韓國	2.0	2.6	7.0	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4
新加坡	2.0	1.8	3.2	3.5	3.1	3.3	4.4	4.7
美國	5.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.7	5.8	6.0
加拿大	9.6	9.1	8.3	7.6	6.8	7.2	7.7	7.6
德國	11.2	12.5	-	-	10.0	10.0	10.9	-
英國	7.6	5.7	4.7	4.2	3.8	3.3	3.1	3.1
法國	12.1	12.3	-	-	9.5	8.7	9.0	-

註 1. 香港之失業率係三個月（當月及前兩個月）的平均值。

註 2. 德國之失業率係就業處登記資料，英國之失業率係社會保險登記資料，法國之失業率係官方估計資料。

資料來源：行政院主計處「人力資源調查」，編製時間：93年3月22日。

二、失業之類型

失業的類型依 Rejda 教授的分法可劃分成循環性失業(cyclical unemployment)、技術性失業(technological unemployment)、結構性失業(structural unemployment)、摩擦性失業(frictional unemployment) 與季節性失業(seasonal unemployment)²，不過在一般的分類中較常通用的是依求職求才間的關係，即以「工作」(職位)的觀點，而將失業分為三類：摩擦性失業、結構性失業與循環性失業，分述如下³：

(一) 摩擦性失業

² Rejda, George E. (1994), Social Insurance and Economic Security, Prentice-Hall.

³ 曾妙慧 (2002), 社會安全與社會保險, 華泰, 頁 119。

摩擦性失業是指發生在轉換工作期間之失業狀態，是所有失業型態中較具正面意義者。摩擦性失業主要是出於勞工想更換較適合自己的工作而自願離職，並非受經濟景氣循環或經濟結構改變等外在環境影響而面臨失業窘境，因此又稱為「自願性失業」。此外，摩擦性失業也包括「可找到工作」的初次尋職者。若要降低摩擦性失業所帶來的負面效果，積極促進勞動市場的活性化，則必須加強就業市場的資訊流通，減低轉換工作時勞工所支付的時間和金錢成本。完善的就業服務是解決摩擦性失業不可或缺的。

（二）結構性失業

所謂結構性失業是指當一國之經濟結構轉變時，勞動力之區求與供給之間發生失衡現象（mismatch）。例如，當一國之經濟結構重心由第一級產業轉向第二級產業時，第一級產業的勞動力需求減少，而第二級產業的勞動力需求則增加，原屬第一級產業之勞動人口，將面臨轉業困難而失業的處境。我國經濟發展過程中，早期紡織業扮演了重要角色，但隨著經濟發展，紡織業逐漸成為夕陽工業，導致大量紡織工人失業。此外，此種失衡現象有時也會因為工作機會與勞工所在之地理位置不同而發生，主要起因於區域間的經濟發展不均衡。

結構性失業的特徵就是失業者「缺乏移動性」，包括職業間的移動與地區間的移動，因此，解決的辦法在於增加勞動力的移動能力，例如教育、在職訓練的加強，以減少技術上不能配合求才需要的失業者，或用平衡區域間的產業發展、建立區域間求才求職的訊息連線、或給予求職者的遷徙方便等，以消除地域性的失業。

（三）循環性失業

循環性失業是因經濟循環的衰退或蕭條所引起的失業。一般情形下，當經濟景氣循環處於上升局面時，由於需求增加，就業率會上升，反之則失業率上升。因此，循環性失業又可稱為「需求不足性失業」（deficient-demand unemployment），其原因在於總需求（aggregate

demand) 的不足，亦即在整個經濟體系中之總支出 (total spending) 不足，以致無法提供足夠的工作機會而造成失業問題。

前兩種失業類型存有工作機會、只是人職並未適當配置，而循環性失業則是因為勞動需求不足，致使就業市場供過於求、人浮於事！單純的循環性失業問題，一般透過適當的貨幣政策 (monetary policy) 與財政政策 (fiscal policy) 的調節與介入，即可獲得適度的解決。

第二節 失業保險之定義與類型

一、失業保險之定義

失業保險是一種強制性的社會保險制度，旨在保障在職勞工自遭遇失業至再就業時過渡期間的最低基本生活。換言之，失業保險乃在職勞工遭遇非自願性失業導致所得損失或中斷時，透過強制保險方式提供一定期間的最低所得保障，以安定其生活及保全勞動力為目的的一種社會保險制度。由其意義可知其特性有三⁴：

- (一) 失業保險為一種在職的社會保險：即參與失業保險之勞工必須具有工作能力且有工作者；若現無工作者或無工作能力者將無法參加保險。
- (二) 失業保險給付的申請者必須是非自願性失業：對於勞工無適當理由而擅自離職者，或因自身過失而遭解僱者，或直接參與勞動爭議而罷工或停工者，均不予給付。
- (三) 失業保險給付旨在對參加保險之被保險人，於短期失業期間喪失或中斷其所得時，給予維持其最低生活安全的保障，故被保險人重新獲得工作後即應停止發給給付。

⁴ 柯木興 (2000)，社會保險，中國社會保險學會，頁 303-304。

而就業保險一詞，不僅包括傳統的失業保險意義，尚包括各種主動積極的勞動市場政策，為無止盡的產業重整與經濟波動之就業調適援助，支持雇主自行辦理的廣泛訓練活動，以及職業介紹、職業輔導與就業諮詢等。職是之故，失業保險乃是一種事後的與補助性的措施，支付失業給付給失業者；而就業保險則是一種預防性的與積極性的措施，以事先預防失業，也是一種藉著支付給付給無法避免失業的失業者，以確保其生活安定與促進再就業的積極措施⁵。

二、 失業保險之類型

依據美國社會安全總署 2002 年出版的「各國社會安全制度要覽」一書，世界各國之失業保護制度可分成以下六種型態⁶：

（一） 強制性失業保險制

受僱者無選擇自由，皆強制參加失業保險制度，以保險方式分擔失業的風險，許多國家均採行此一方式，在歐洲有德國、瑞士、比利時、法國、義大利、西班牙、英國…等國，美洲有美國、加拿大，亞洲有日本、中國大陸、台灣…等國。強制性保險因參加人數較多，故具風險更分散的優點，但被保險人也因此失去了選擇的自由。

（二） 政府補助之自願性失業保險制

自願性失業保險制度下，政府為了提高加保人數，使風險更為分散，可能採取補助部分保費的方式，或以稅式支出措施，從所得稅中扣除保費的方式加以補助。此類型的優點是仍維持市場經濟的基本特性，由企業與勞工自由選擇是否參加失業保險。但因非強制性，如參加人數較少，即使政府補助，保費負擔也可能較高。目前施行此一制度的國家有瑞典、丹麥與芬蘭。

⁵ 郭振昌（2000），從失業保險到就業保險：失業勞工所得保障制度的發展願景，勞工行政，第 150 期，頁 14-15。

⁶ United States. Social Security Administration (2002), Social security programs throughout the world, Washington, D.C.: Social Security Administration。本書自 2002 年起，改分四冊發行；原來是將世界各國制度匯集一冊成書，2002 年起，分為亞洲、歐洲、美洲與非洲等四冊獨立出版發行。

（三）失業救助制

失業救助係對勞動者於失業期間所給予失業給付的一種形式，乃屬於非納費制（non-contributory）的社會福利措施，即受救助者毋需事先繳費，而僅於失業問題發生時，透過資產調查（means test）由國家財政撥給失業津貼的救助制度。此一制度的缺點在於缺乏風險共同分擔的精神，且救助經費受政府預算的限制。依據「各國社會安全制度要覽」一書中的統計，2002年計有香港、匈牙利、紐西蘭、突尼西亞及南斯拉夫等九個國家或地區實施失業救助。

（四）失業保險與失業救助並行制

採行失業保險與失業救助雙軌並行的國家，主要是因為失業保險受到財務上的限制，使失業者無法充分維持其原來工作時期的生活水準，故再以失業救助加以補足。在辦理失業保險的國家中，德國、愛爾蘭、葡萄牙、西班牙及美國等國家，對失業者未具備失業保險給付資格或該項給付期屆滿後仍未就業者，再以失業救助補助之。足見失業救助在對失業者保護上的殘補性質。

（五）離職公積金制

離職公積金制是一種強制儲蓄的方式，一旦失業即可動用賴以維持生計，此制度完全是靠失業者自助，而非自助互助的方式。公積金制的施行會受物價波動的影響，若通貨膨脹率過大，即無法達成維持失業期間基本生活的功能。目前採此一制度的國家有新加坡、馬來西亞及迦納等國。

（六）資遣費制

資遣是指當雇主因歇業或轉讓、虧損或業務緊縮、或因業務性質變更而有減少勞工之必要時、或勞工對於所擔任的工作確不能勝任時，雇主終止勞動契約，要求勞工不必再到職工作。此情形下，雇主為補償勞工失去工作後之損失，或酌予發給金錢補償，此即為為資遣費。

我國勞動基準法亦有資遣費之規定，當雇主資遣勞工時應發給資遣費，其給付之法定標準為每位被資遣勞工依其年資每一年發給相當於一個月平均工資的資遣費。就資遣費的性質而論，有學者認為雇主依勞動基準法第十一條所為裁員解雇而支付的資遣費帶有退職補償的意義，有填補勞工損失的作用，但並無制裁雇主的意味；而雇主依勞動基準法第十四條所為的給付，則帶有損害賠償的色彩⁷。有學者認為勞動基準法所規定的資遣費為強制性的企業社會給付，其同時兼具了公法強制及強行私法的性質，再進一步分析，所謂的「企業社會給付」是指雇主對勞工於工資外所為的給付，其目的在保障勞工遭逢失業薪資中斷的危機及促進勞工福祉。

在未舉辦失業保險的國家，多以法令課以雇主在終止勞動契約時需給予被資遣之勞工資遣費之義務。我國就業保險法已於民國 92 年元旦正式施行，但對於勞動基準法中之資遣費規定目前並未做修改，失業給付與資遣費兩者並存且無相互抵償之規定，以致有資源浪費之議。

由上述可知，失業保險為失業補償制度的一種，而失業保險又可分為強制性失業保險與自願性失業保險。整體而言，因自願性失業保險制容易造成逆選擇，即易失業者才願意參加保險；而救助性計畫為非繳納制，易加重國家財政負擔；另公積金制度缺乏社會保險分擔的精神，亦缺乏社會連帶互助共濟的精神，故世界各國主要採強制性保險制度。

第三節 失業保險之理論⁸

一、道德危險的爭論

⁷黃越欽（2000），勞動法新論，翰蘆出版，頁 218-231。

⁸參考整理自黃茂夫、張朝金（1999），失業保險與就業服務實務，五南，頁 57-59。

失業保險制度最為人所詬病的問題就是影響工作意願的道德危險。英國經濟學者肯南（Edwin Cannan）認為，保險公司對於保險的商品，必須施以有效的檢查，才能減少發生率。可是，人心是無法檢查的，失業的真正原因是無法掌握的，因此，失業保險不僅難以阻止失業的產生，反而會助長失業。

支持失業保險的人認為，人類唯有從生產活動中，才能產生最大的滿足；失業不僅使人挫折，也使人痛苦。因此，就人性的觀點而言，自願性的失業是不可能的。對於非自願性失業，當然應該給予失業救濟，以確保失業者的生活，協助失業者儘速就業。

對於此一爭論，國內學者黃茂夫與張朝金認為，絕不可否認人類具有好逸惡勞的本性，就像森林中的野獸一樣，飽餐之後，就不會再去覓食。因此，必須對人類施以壓力或誘因，才能誘導人類努力工作。但他們也反對人心無法檢查的看法，他們以為如果對於失業的認定，有科學性的標準量表和完整的職業介紹網，對於給付期間有適當的拘束，當不至於助長失業。因此，失業保險仍有其必要性，只是必須以非自願性及無可預期的失業者為給付對象而職業訓練機構的充實與積極的就業輔導，更是失業保險不可或缺的條件。

二、 勞工供需的爭論

十九世紀初，法國經濟學家 J. B. Say 在其生產與交換過程的模型中提示，貨幣與僱用水準並無關係。在物之交換中，任何財物的供給都會創造人們對此財物的需求，過度生產是不可能發生的，所以失業應該是強制失業者生產其所需財務的措施。根據 Say 的市場理論，全面性的失業是不存在的，失業救濟也是不必要的。這是美國在 1935 年以前，未能實施失業保險的重要原因。

事實上，勞工常因經濟循環的結果、季節性的因素、技術的革新及產業結構的改變而失業，勞工市場上，供過於求的現象是永遠存在的。尤其在景氣蕭條時，大量失業更是無可避免。依美國的標準，失業率在 4% 左右，即可稱為「充分就業」。可見，百分之百的就業水

準是不可能達到的。為了穩定勞工市場的不均衡，政府應該採取事前預防與事後救濟等措施，一方面開拓就業機會減少失業人口，一方面則給失業者各種輔助與輔導。雖然在資本主義社會裡，無法強制失業者就業，但是對於不願就業者，應給予合理的懲罰，即停發失業給付。

三、 勞動力流動的爭論

古典學派的經濟學家們大致認為，在自由經濟體制下，勞工有選擇職業的自由，也有決定勞力流動的權力。而失業保險會產生部分流動、不合理流動及遭受惡用的情形。所謂部分流動，係指在限定的地區和行業內進行流動；而所謂不合理流動，是指再就業的工作往往無法使勞工充分發揮其工作能力，再就業的工資也往往比之前的工資低。因此，失業保險所造成的勞工流動，要比固定勞力更不合經濟效益。

相反的，贊成失業保險者則認為，失業保險所造成的勞動力流動，會使勞資雙方處於對等的立場進行協商，可以改善勞動條件，促進勞動生產力；另一方面，可在總體人力運用計畫下，有效配置人力資源，達到充分就業的理想。

黃茂夫、張朝金則認為，不可否認地，任何一個疆域遼闊的國家，要以失業保險的方式達成人力的有效配置是頗為不易的。但是，國家若沒有保險及其他相關措施，則難以促進勞動力流動是絕對肯定的；至於是否能達成高度的經濟效益，則視規劃是否周延而定。

四、 調節景氣的爭論

在經濟繁榮時期，勞工的工資提高、失業人口減少，失業保險財政在收入增加、給付減少的條件下，可以累積鉅額基金，作為充實國內的社會資本或從事國外投資之用，避免過剩資本於國內投資，具有穩定景氣的效果。經濟蕭條時期，勞工的工資減少、失業人口增加，失業保險財務將轉為赤字，政府必須發行公債加以補足，對刺激景氣具有很大的作用。因此，失業保險具有調節景氣的效果，此稱為「景

氣的安定裝置」(built-in-stabilizer)。但失業保險基金若未妥善運用，就會導致資源的浪費，引發社會儲蓄的負效果；而大量失業發生時，公債的發行將阻礙有效的投資和經濟的復甦。故失業保險只有在少量和短期的失業狀況下，才能發揮調整景氣的功能。如果不能有效控制勞力市場的穩定，失業保險將無法克服大量失業的危機。失業保險的目的不應該是消極的失業救濟，而應該是積極的就業維護；減少失業才是失業保險的目的，失業給付只是不得以的因應措施。

五、 生產成本的爭論

失業保險費是否屬於由雇主負擔的生產成本，是個備受爭議的問題。反對者認為，失業是個人的責任，雇主沒有負擔失業保險費義務。如果強制雇主負擔，雇主勢必將生產成本轉嫁給消費者，造成物價膨脹。代表美國商會的經濟學家史密特 (Emerson Schmidt) 曾在 1945 年的論文中寫到：「任何型式的工資稅 (wage tax) 都會阻礙發展、減少僱用，是最壞的稅源。」

贊成失業保險費為生產成本者認為，失業非個人責任，而是企業與社會的責任。威斯康新大學經濟學教授康蒙斯 (John R. Commons) 主張，企業應該負擔失業保險費，並透過市場的競爭作用，將部分生產成本轉嫁給消費者，由消費者負擔社會成本。雷斯特教授 (Richard Loster) 更以實證方法證明企業能夠轉嫁的部分應在稅額的三分之一以下，對物價膨脹的影響不大。如果失業保險費的負擔適用於全部企業，對企業間的競爭和僱用水準，並沒有直接影響。但是，如果企業的成本負擔過重，勢必將影響利潤和投資意願，對經濟發展會產生負面作用。因此，由雇主和勞工共同分擔失業保險費，不僅可以減輕雇主負擔，也可以增進勞工兼重分配的效果。

六、 地位主義的爭論

1953 年，貝克 (Joseph Becker) 在「失業補償的惡性問題」(The Problem of Abuse in Unemployment Compensation) 一書中，比較了地位學派和最低生活費學派的見解。地位學派認為，為了維持失業

者的地位，使其以相同的條件尋求就業；也為了維護失業者家庭的正常生活水準，使其家庭生活不因失業遭致變化，失業補償應與失業前工資相同。最低生活費學派則認為，為了防止自願性失業，促使失業者儘速就業，失業補償應以維持失業者的最低生活為原則。

事實上，上述兩個觀點都太過偏頗，因為百分之百的失業補償，不僅會增加失業，也會造成保險財務的惡化；而最低生活費不僅會破壞失業者其家庭的正常生活，也違反了公平分配的原則。目前，英國是採取均一給付的方式，而美、日兩國則是以失業前工資的一定比率發給給付，我國採取美、日的計算方式，以失業者前六個月的平均工資之 60%發給失業給付。百分之百的給付與最低生活給付，都已不為先進國家所採行。

第四節 失業保險之功能

「勞工福利與保險」一書從三方面說明失業保險的功能⁹：

- 一、就維護勞工生活而言：失業保險使勞工獲得最低收入來維持正常生活，接受訓練度過求職期間達到重新就業。
- 二、從社會經濟結構而言：失業保險是促進工業社會求新求變的潤滑劑，對於新技術新設備、新人才可靈活運用，而不致窒礙難行。
- 三、從維護經濟、社會、政治安定而言：失業保險在維持勞工最低收入，使其社會購買力不致中斷，亦使經濟得以安定。蓋失業保險的保費多由勞資雙方或政、勞、資三方負擔，有所得重分配的功能以維護經濟及社會安定，而經濟及社會安定，乃是政治安定的有力基礎。

⁹吳復新等（1998），勞工福利與保險，國立空中大學，頁 266。

失業保險與就業服務實務一書則將失業保險之功能分成主要及次要功能說明：

一、 主要功能

失業保險的主要功能，是對在短期內遭遇非自願性失業的個別勞工給予失業給付，以減輕在失業期間薪資所得喪失所引起的困境。對大部分勞工而言，失業期間是短暫的，失業保險給付按期發給。但在某些情形下，失業可能會因職業訓練或其他原因而延長，而失業給付在失業勞工的重整期間，即將予以經濟上的幫助，避免影響其生活。

二、 次要功能

失業保險除對自願性失業之個別勞工有緩和其短期失業期間的困境外，並有下列幾個積極功能：

- (一) 經濟循環的效果。在經濟不景氣時，失業保險給付能支持個人的所得與消費之用，維持購買力，以緩和經濟萎縮或不景氣到最低限度。海門將失業保險給付當作「經濟自動穩定器」——在經濟景氣循環上升期間，增加保費收入、減少失業給付支出，以抑制經濟過份擴充；而在經濟景氣循環衰弱期間，失業給付增加、保費收入減少，以維持一定的消費支出，避免經濟過份萎縮。對於循環性失業，失業保險提供一個支持購買力與緩衝經濟不景氣壓力的重要策略。
- (二) 鼓勵雇主穩定僱用。如美國失業保險大都利用經驗費率計收保險費，以鼓勵雇主穩定僱用，即將失業的社會成本，分配給雇主，凡是資遣較多員工致造成失業經驗之廠商，就得負擔較高的失業成本，雇主期待負擔較低的保險費，則須減少解僱勞工以穩定僱用。
- (三) 改進人力的運用。失業保險鼓勵失業勞工能迅速找到工作，並幫助勞工改進必要的工作技術，以促進經濟穩定。失業給付通常低於一般工資水準，以減少失業勞工只領給付而不願

積極找工作的情況發生。同時規定接受給付者，必須到就業服務機構申請輔導就業，俾能盡快回到勞動市場。此外，就業服務機構對技術性失業的勞工施以就業訓練，或轉介參加職業訓練，以幫助失業勞工提升或改進必需的工作技術，故有利於人力的充分運用。

- (四) 維持熟練的技術員工。失業保險能促使雇主因經濟不景氣導致暫時性生產中斷期間，透過失業給付以提供失業勞工的生活需要，而保有其熟練的員工，使其不致被迫另謀他職；當恢復生產時，則可自由回到原來的工作崗位，而有助於更安定的勞力供應。
- (五) 防止次級失業的產生。失業保險給付維持了勞工的購買力，與大批勞工有直接交易的人，如百貨店、商店、飯店、餐廳…等店員的失業也不致發生，因此失業保險也維護了勞工鄰居、鄰城、鄰區的購買力。
- (六) 對國家歲出的助益。失業保險在公共失業救濟的財政支出感到困難與不充分時，透過失業保險基金撥付失業給付，可減輕國家財政的過份負擔。

由以上分析可知，失業保險對勞工個人、家庭、雇主、社區利益，甚至對整個社會經濟、國家財政等，都有極大的貢獻，並穩定了政治建設的成果，避免失業問題產生的不良影響與後果，足見失業保險的功能是多方面且不容忽視的。

第五節 失業保險之特性

失業保險為社會保險中發展最晚的一個制度，主要是因為失業風險在保險原理之適用上有其困難點。一是關於失業是否為「可保危險」之爭議，其次則在於失業保險易引發「道德危險」之疑慮。在探討以上兩點疑慮之前，須先對保險學所謂的「危險¹⁰」、「可保性」及「道

¹⁰ 在保險經營傳統上，係將危險限定在狹義範圍，因而有將risk譯為「危險」者，如我國保險法向來採用此一概念，且加以延伸用於代表損失機會、保險標的或保險事故。本文採用凌氫寶教

德危險」有所瞭解。

一、 危險的定義與特性

保險學理論中所稱之「危險」可定義為：在未來的時間內，對事件的發生與否及發生結果的不確定性。危險之特性為¹¹：

（一） 不確定性

危險必須為不確定性，包括「三 W」：事件發生與否（Whether）？事件何時可能發生（When）？事件生發的結果如何（What result）？三者須均屬不確定性。其事件發生須為隨機的（Random），若已知事件之必然發生或不必然發生，或已知事件發生之時間、原因、結果者，亦無危險可言。

（二） 財物損失的可能性

危險必須有財物損失的可能性，有財物損失之衝擊才有危險的存在，若確定經濟單位無遭受損失情勢發生，則無危險存在。

（三） 未來性

危險必須是屬於未來性，指未來有可能發生意外事故的不確定狀況，若為已發生，則不確定狀況消失，自無危險可言。

此外，危險之發生須為偶然，即出於吾人主觀意料之外，否則必為當事人所故意促成，或由於保險標的物本身當然引起者。前者即被保險人或受益人因詐取保險金而故意之作為或不作為所造成或擴大的危險，一般稱為「道德危險」（Moral hazard）。

「道德危險」有廣狹兩義，廣義的道德危險包括積極的道德危險與消極的道德危險。積極的道德危險，是指被保險人或受益人為詐取保險金而故意促使所保危險發生的種種行為或企圖，如火災保險之被

授等學者之觀點，依據保險法的精神，將關於「保險業務」者以危險（risk）稱之，將關於「財務經營者」以風險（risk）稱之。

¹¹ 凌氤寶等三人（2002），保險學概論，華泰，頁 4-5。

保險人故意縱火。消極的道德危險又稱心裡危險 (Morale hazard)，係指要保人或被保險人因有保險而怠於保護或疏於施救被保險財產而造成或擴大的危險，例如被保險財物失火時任其延燒。

狹義的道德危險，通常僅指積極的道德危險而言。道德危險既由當事人的意志促使危險的發生，且對於危險發生的結果，受當事人心理狀態任意左右的可能性甚大，故此種危險的預測頗為不易，使保險人在經營技術上極感困難，故於保險法規及保險單條款均設有限制規定，即對要保人或被保險人或其代理人故意所致之損害，保險人不負賠償之規定。對此，我國保險法第二十九條第二項但書，亦有相同規定。又關於心理危險所致之損害，我國保險法第九十八條亦規定：「要保人或被保險人，對於保險標的物未盡約定保護責任所致之損失，保險人不負賠償之責。危險事故發生後，經鑑定係因要保人或被保險人未盡合理方法保護標的物，因而增加之損失，保險人不負賠償之責。」此項規定，無非為加強要保人或被保險人等對於保險標的物能善盡其保護之責任，並為減少保險事故之擴大，所採之積極措施。

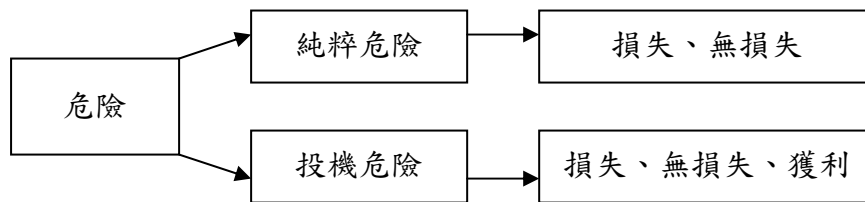
至於保險標的物本身當然引起之危險，亦非屬於偶然發生之危險，此即由於保險標的物之本身性質、固有瑕疵或自然消耗所致之損失，例如因為所保貨物之自燃致該貨物自身之損失（本身性質）、所保財產因構造不良或設計不當所致之損失（固有瑕疵）、所保房屋或貨物之折舊或正常性之漏損、破損或收縮（自然消耗）等，乃為要保人或被保險人所能預知，且其損失亦屬必然，與危險發生之偶然性相背離，保險人自難負其責任¹²。

二、 危險的分類

危險的分類方法頗多，若依危險事故發生的經濟結果，可分為純粹危險 (Pure risk) 與投機危險 (Speculative risk) 兩種，如圖二所示：

¹² 陳雲中 (1993)，保險學，五南圖書，頁 64。

圖二 純粹危險與投機危險



(一) 純粹危險

所謂純粹危險係指「僅有損失機會而無獲利機會¹³」之危險，此類危險僅有損失或無損失兩種情況發生。例如火災、車禍、地震等，一旦發生就只會造成損失¹⁴。

(二) 投機危險

所謂投機危險係指「既有獲利機會又有損失機會」之危險，此類危險事故發生的結果可能有三：獲利、損失、損益相抵。如買賣股票、房地產等。投機危險也就是習稱的「風險」或「廣義的危險」。

三、 可保危險之要件

目前一般商業保險所承保之危險種類多屬純粹危險，但並非所有純粹危險皆可納入商業保險範圍，必須同時具備以下可保危險之要件 (Requirements of Insurable Risk) 才可予以承保¹⁵：

(一) 須有大量的同質危險單位 (A Large number of homogeneous exposure units)

這裡所稱同類性質之危險單位，乃是只暴露在相同環境之下各單

¹³ There is a chance of loss but no chance of gain.

¹⁴ 邱潤容 (2002)，保險學理論與實務，三民書局，頁 9。

¹⁵ 范姜肱 (2001)，保險學，前程企業管理有限公司，頁 63-67。

位，依其發生損失之特質（Loss-Producing Characteristics）而分類。若能集合足夠性質類同之單位，則保險經營者就可精確的預估損失之平均頻率與損失之平均額度。例如，某人想要以自己姣好之面貌投意外保險，可能會因無法集合大量且同類性質危險單位（面貌姣好之人）而使面貌毀損危險無法成為可保危險。

（二）必須是非故意行為所致之危險事故

也就是損失必須是意外而非故意的結果，且損失應該是一種偶然事件所導致且不在投保者所控制之內。易言之，危險事故之發生不是個人意志思考所致，亦即不存在道德危險因素之危險事故才得為可保危險。此要件存在之理由有二：1. 如果故意行為所致之損失在保險給付之下，則道德危險因素容易產生；2. 大數法則（law of large number）乃是建立在事件隨機發生之基礎上，而故意行為則非屬隨機事件，且大數法則不適用人類故意行為之預測。

（三）危險所致之損失須為明確且可衡量者

所謂損失是可估計的，是指損失發生之原因、時間、地點與損失之金額都可確定且不易偽造。例如火災損失，在一般情況下，發生原因、時間、地點都可判定，損失金額亦可清楚計算。

此要件存在之理由乃是若危險事故發生之原因、時間、地點不明，將無法判定保險人是否須負給付責任。而若損失金額無法確定，則保險人亦不知要負多少給付責任。例如，銀行保管箱租用客戶存放在保險箱中的財物就無法投保竊盜險，因為這類保管箱遭竊之危險事故，常原因不明且損失發生之時間不確定，損失之金額更是不易認定，故此類危險事故，始終無法成為可保危險。

（四）危險事故不會導致巨災

所謂損失巨災非指損失金額巨大，而是指大多數的危險單位在同一時間發生損失。保險精神在於以大多數人的力量去補償少部分人之損失，而巨災損失發生會形成少部分人去補償分擔大多數人損失之情

況發生，便無法達到損失分擔、風險分散之效果。因此，可能引起巨災損失之危險，通常保險公司都以除外不保的方式待之。唯現今保險制度健全，經營技術日新月異，已有許多巨災危險可透過再保險，或者以分散其承保區域等方式處理之。

（五）危險事故之損失機率須可有效預估

保險機構必須經由精算的方式來核定保險費率。精算無非是希望能估算出損失機率與損失額度，如此保險公司才能向投保大眾收取適當的保費，也能充分且足夠應付所有的賠款與營業費用，甚且產生利潤。有些危險事故難以預估損失機率，諸如戰爭、失業等，除非有政府經營的保險機構承保，否則一般民營保險機構是不願承保的。

（六）保險成本須合乎經濟可行性

合理、經濟之保費，乃在說明保費對消費大眾而言必須是在其可以負擔的範圍內，亦即保費成本是遠小於其可獲得之保障。為了向保險購買者收取合理、經濟之保費，損失機會不但必須可以評估，且不可以過高，否則即代表以保險處理危險的成本很大，危險管理者可能用其他方式處理危險以符合經濟效益。

除上述要件外，逆選擇（Adverse Selection）亦為設計保險時必須考慮的因素之一。所謂逆選擇乃是指通常在實際狀況中，選擇保險之要保人或被保險人，其損失之機會高於平均之損失機會。除非保險人為了要保護自己並防止逆選擇之存在，否則一般社會大眾或擁有保險保障者都傾向於是那些最需要保險者，而偏偏那些最需要保險者，其損失之機率都較高於全體平均損失之機率。例如，一般必須洗腎之病患將較傾向於購買健康保險、居住在高竊盜率地區者較傾向購買竊盜險。若是此種逆選擇情況不能為保險人所防範，則實際損失率將高於預期之損失率，而較高之實際損失率將使得保費必須調高。如此一來，問題更形嚴重，因為損失狀況較輕微之要保人將可能因為須負擔較重之保險成本覺得不划算而退保，然損失機率在平均以上之要保人則仍擁有原來之保險。如此反覆循環，將形成保險人所保障的是

損失機率最大者，而保險之設計亦將徹底失敗。因為若大多數高危險群同時發生損失，則保險制度之「共同釀金」即以多數人補償少數人損失之技術將無法發揮其功能¹⁶。

所謂保險者，不論是社會保險或商業保險，在衡量是否推出新制度或販賣新商品時，都必須先確定其所承保之風險為可保危險。失業應屬純粹風險無疑，但依據上述要件檢視「失業」是否為可保危險，可發現失業問題並無法同時滿足以上六個條件。首先，就「大量的同質危險單位」而言，因保險經營是運用統計之「大數法則」來預估可能發生的損失，而失業風險卻存有異質性，例如行業、企業規模不同等，以致無法正確估計損失機會。若以國家為單位，則失業率之高低可依經濟發展情勢來推算，因此失業危險用強制性社會保險制度來承保較商業風保險之可行性高。

再者，失業包含了自願性失業，因此無法滿足可保危險第二項條件之意外損失，且失業時間長短不易測定，故在估計失業損失上有相當困難性，因而無法滿足上述之第三項條件中「損失須為明確且可衡量」之特性。

第三，失業問題會因經濟景氣等外生變數的影響而波動，損失機率無法有效預測，且當經濟嚴重不景氣時，易發生大量失業，造成巨災損失 (catastrophic loss)，因此不符合第四項條件。而關於第六項經濟可行性之條件，若將道德危險、逆選擇及巨災損失等要素列入保險費計算，則可能使得保險成本無法合乎經濟效益，導致商業性失業保險無法經營。

綜合以上之分析，因失業風險無法完全滿足可保性問題，因此商業保險無法經營失業保險。但失業風險卻是威脅勞工經濟安全之重要因素，既然無法透過私人部門來解決，則透過政府之強制性社會保險制度來辦理不失為一解決方法。強制原則將使符合投保規定的勞工均應加入保險，因投保人數愈多，則基於大樹法則，將使危險更分散、

¹⁶ 范姜肱 (2001)，保險學，前程企業管理有限公司，頁 71-72。

經營更穩定，不易產生逆選擇，而使制度較易推行。同時，若能配合適當之就業政策，可有效地消除道德危險以及巨災風險¹⁷。

第六節 失業保險之沿革發展

英國學者貝佛里奇 (W. H Beveridge) 在 1909 年的一份報告中指出「失業：一個工業問題」(Unemployment—A Problem of Industry)，即道出失業問題為工業革命的後遺症。工業革命後科技進步的結果，重商主義所造成的急速經濟的發展、企業自由的潮流、農奴的解放以及人口的遽增漸漸形成以都市為中心的工業社會。從農村湧往都市的農民和淪落的手工匠都成為工廠中的勞動者，遠離其傳統的社會關係，成為社會中之孤立者，而對生、老、病、死、失業、災害等危險徬徨無助。由於不熟練工人大量存在，導致供過於求，自然降低了工資的價格；不足維持生活的工資，逼迫勞動者將女子與兒童亦送往工廠工作，如此一來，工資更加降低，改善生活的機會越來越渺茫，而失業與勞動傷殘逐漸成為一種大眾現象，這種情形從英國開始逐漸擴及歐洲大陸¹⁸。

工業革命緣起於英國，由工業發展所引發的大量失業問題如上述最早亦發生在英國，當時英國原有的救貧法 (Anti-poor Law) 或傳統英國教會的協助，已無法維持大量失業者的基本生活，為解決此問題，英國國會於 1911 年通過「國民保險法」(National Insurance Act.)，根據該法規定，失業者得請求補助，成為首先建立失業保險制度的國家。爾後失業保險制度的發展就如同工業發展一般，由英倫三島逐漸延伸到歐洲大陸、美洲，最後到亞洲及其他地區¹⁹。

¹⁷ 曾妙慧 (2002)，社會安全與社會保險，華泰，頁 127-130。

¹⁸ 黃越欽 (2000)，勞動法新論，翰蘆出版，頁 500。

¹⁹ 陳聰安等 (1996)，失業保險及其與商業保險事業發展之關係，財團法人保險事業發展中心，頁 3-4。

亞洲最早工業化的國家為日本，而日本即為最早建立失業保險制度的亞洲國家中。但時間已在二次世界大戰之後。從時間序列上觀察，當一個國家工業發展到成熟階段，生產力大增、市場的需求無法配合，便可能引發失業問題。而無論從保留生產力或從社會安全觀點出發，保障失業人口的基本生活，以期他日能重返工作崗位，是一項應有的措施。尤其遇到戰爭等重大事故，使失業問題更加遽，也提高了工業國家開辦失業保險的必要性。職是之故，德國的失業保險制度建立在第一次世界大戰之後，而日本的失業保險制度則建立在第二次世界大戰之後，係有其特殊之背景因素。

依據美國社會安全署於 2002 年出版的「各國社會安全制度要覽」一書之調查統計，目前已有八十三個國家實施失業保險或相關失業給付之制度。綜觀世界各國，凡是工業先進國家，都已先後建立失業保險制度，但因各國政治體制不同，社會結構互異，故各國所建立的失業保險制度各有其特色。此外，各國在失業保險制度建立之後，不斷發現缺失和流弊，乃一再加以修正，例如承保範圍、保險費的負擔、給付條件、給付金額和時間…等。經過不斷的修正與補充，失業保險制度發展至今，已從原來單純的失業保險擴展到與相關措施、制度的配合，包括職業訓練、就業服務等，除消極地支付失業給付給失業者外，更積極地促進其儘速再就業。